

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi
20 juin 2018
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 074

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

– Examen, ouvert à la presse, et vote sur les projets de loi suivants :

- Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et le Congo relatif à l'activité professionnelle salariée des personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, de l'accord entre la France et l'Équateur sur l'emploi salarié des personnes à charge des membres des missions officielles, et de l'accord entre la France et le Pérou relatif à l'activité rémunérée des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre (n° 600) – Mme Clémentine Autain, rapporteure ;
- Projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (n° 901) – M. Benjamin Dirx, rapporteur.

**Présidence
de Mme Marielle de
Sarnez,**
Présidente,



Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et le Congo relatif à l'activité professionnelle salariée des personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, de l'accord entre la France et l'Équateur sur l'emploi salarié des personnes à charge des membres des missions officielles, et de l'accord entre la France et le Pérou relatif à l'activité rémunérée des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre (n° 600) – Mme Clémentine Autain, rapporteure.

La séance est ouverte à dix-sept heures.

Mme la Présidente Marielle de Sarnez. Nous examinons aujourd'hui deux rapports et nous commençons par l'examen du rapport de Clémentine Autain sur les accords entre la France et le Congo, entre la France et l'Équateur et entre la France et le Pérou relatifs à l'emploi des agents des missions officielles. Je vous rappelle, mes chers collègues, que nous avons examiné le 30 mai dernier deux accords similaires avec le Chili et la Bolivie, sur le rapport de Jean-Paul Lecoq. A la suite de cette réunion nous avons constaté que ce type de convention était de nature à promouvoir l'égalité des genres dans les fonctions diplomatiques. Comme je vous l'avais proposé, j'ai donc envoyé une lettre au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, pour lui demander en votre nom un recensement exhaustif de ces accords, et l'encourager vivement à les développer.

Mme Clémentine Autain, rapporteure. Notre commission est saisie d'un projet de loi autorisant l'approbation de trois accords, conclus respectivement avec le Congo, l'Équateur et le Pérou en 2016. Comme les accords présentés par Jean-Paul Lecoq en commission, ces trois accords bilatéraux visent à faciliter l'accès au marché du travail pour les conjoints d'agents de mission officielle à l'étranger, en l'occurrence plutôt des conjointes, selon un principe de réciprocité.

L'objectif principal de ces accords consiste ainsi à moderniser le cadre d'expatriation des agents et de leurs familles. En l'état actuel du droit et en l'absence d'accord bilatéral, le statut diplomatique des « personnes à charge » des agents – essentiellement les conjoints - ne leur permet pas nécessairement de travailler, et peut même constituer un obstacle. Ainsi, les conventions de Vienne de 1961 et de 1963 sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires imposent, en cas d'exercice d'une activité professionnelle rémunérée, un renoncement partiel ou total aux immunités conférées par le statut diplomatique. Par ailleurs, les dispositions du droit national peuvent aussi limiter l'accès au marché du travail. En France, le titre de séjour accordé aux membres des familles d'agents ne fait pas partie des titres de séjour qui octroient directement une autorisation de travailler.

En procédant à une adaptation juridique du cadre d'expatriation des agents et en créant une procédure administrative simplifiée de délivrance des autorisations de travail, ces trois accords pourront améliorer les conditions de vie professionnelles et familiales des agents et de leurs familles. Une telle adaptation est indispensable face à des évolutions sociales comme la progression du taux d'emploi féminin, au sein du corps diplomatique et de façon plus globale.

J'attire votre attention sur le fait qu'en 2017, le MAE ne comptait que 26% d'ambassadrices et 27% de directrices et cheffes de service. On ouvre des possibilités de travail pour les conjoints d'agents, essentiellement des femmes donc, mais j'espère que ces

possibilités s'ouvriront à l'avenir davantage aux conjoints grâce à la féminisation du corps diplomatique.

Cette action de modernisation s'inscrit dans une ambition réformatrice du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Un projet intitulé « Pour un Ministère du XXIème siècle », a ainsi été lancé en 2015 et comporte un volet sur la gestion des ressources humaines, dont l'un des objectifs consiste à porter à 80 le nombre de pays permettant un accès au marché du travail local pour les conjoints d'agents. En comptant l'Espace économique européen, nous en sommes aujourd'hui à 72 États, et des discussions sont actuellement en cours avec 25 pays, ce qui devrait permettre d'atteindre à court terme l'objectif fixé par le ministère des Affaires étrangères.

Si les trois accords qui nous intéressent aujourd'hui concerneront un nombre limité de personnes - quelques dizaines en comptant les conjoints d'agents français et ressortissants des trois États partenaires -, il faut donc les remettre dans la perspective globale des réformes de modernisation conduites par la diplomatie française, la France ayant été dans les trois cas à l'initiative des négociations. Par ailleurs, les dispositions des trois accords sont très similaires, le ministère des Affaires étrangères ayant dès 2009 mis au point un accord-type utilisé lors des différentes négociations bilatérales.

Enfin, il faut souligner que l'entrée en vigueur de ces accords aura également des effets positifs sur l'action diplomatique française de façon plus indirecte. En effet, en facilitant l'accès des conjoints d'agents au marché du travail dans les États partenaires, ces accords permettront aussi de favoriser le recrutement d'un personnel compétent au sein du réseau diplomatique, consulaire et culturel français implanté à l'étranger. Cet aspect est d'autant plus important que dans les trois pays concernés, le marché du travail local présente des caractéristiques peu attractives pour les expatriés français, tout particulièrement en Équateur où certains contrats de travail excluent les expatriés, et au Congo du fait de la crise économique que connaît actuellement le pays.

Je souhaite terminer en rappelant un chiffre que vous connaissez sans doute mais que je tiens à souligner, concernant les dépenses de personnel dans le corps diplomatique, qui doivent encore baisser, de 15,8 millions d'euros par rapport à 2017 en 2018, alors que sur les trente dernières années le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a perdu 53% de ses effectifs, dont près du tiers en dix ans. Nous sommes donc sur une courbe préoccupante. Si l'on ne cesse de répéter que la guerre, les conflits armés, ne sont pas une solution et accroissent souvent les problèmes plutôt qu'ils ne le règlent, et qu'il faut donc de la diplomatie, comment peut-on avoir une diplomatie efficace si nous dilapidons notre corps diplomatique ? Je ne dis pas qu'on ne peut pas le réformer, mieux l'agencer, mieux en répartir les forces, mais il ne me semble pas opportun de diminuer les personnels. Je salue donc l'effort qui est fait avec ces accords, qui est un effort de modernisation, favorisant l'égalité entre les hommes et les femmes et qui apporte des arguments de poids pour s'investir dans le corps diplomatique et pouvoir y progresser.

Au bénéfice de ces remarques, je vous recommande donc l'adoption de ce projet de loi par notre commission.

Je vous remercie.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Merci beaucoup Madame la rapporteure.

Mme Laetitia Saint-Paul. Merci Madame la rapporteure pour la qualité de vos travaux. Nous ne pouvons que saluer ce texte, car le non emploi des conjoints cause des frustrations individuelles, des tensions au sein des foyers, mais constitue plus encore une perte de compétences. Partout où les conjoints peuvent être employés, cela peut contribuer au rayonnement de notre diplomatie et apporter des compétences qui sont parfois rares. Je m'interrogeais Madame la Présidente sur un point : peut-on contribuer à un suivi sociologique ? dans quelle mesure ces ratifications augmentent-elles l'employabilité des conjoints, et dans quelle mesure peut-on encourager la féminisation du corps diplomatique ?

Madame la présidente Marielle de Sarnez. Je trouve pour ma part que ce sont deux excellentes propositions : avoir un véritable suivi après la signature des conventions, pour voir quelle est la réalité sur place, et avoir un suivi sur la féminisation. Nous aurons une audition en septembre avec le Secrétaire général du Quai d'Orsay, ce qui nous permettra de lui poser ces deux questions.

Mme Clémentine Autain, rapporteure. La féminisation du corps diplomatique constitue un véritable problème, lié aux stéréotypes de genre, aux diplômes de départ différenciés. Il faut donc du volontarisme pour y remédier dans les prochaines sessions de recrutement. Pour ce qui y est des femmes accompagnant des agents, nous avons tous en tête à quel rôle est cantonné « la femme de l'ambassadeur » et nous devons pouvoir faire mieux au XXI^{ème} siècle. Je pointe une autre question de ce fait, un des autres problèmes est qu'aujourd'hui on ne puisse pas avoir un numéro et un numéro deux d'ambassade qui soient mari et femme.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Si, j'en ai même rencontré. Il y a des couples d'ambassadeurs qui sont ambassadeurs : l'un est ambassadeur pendant 6 mois et l'autre est à ce moment-là premier conseiller. C'est autorisé et ce sont de très bonnes expériences qui se passent très bien sur le terrain. Il y a donc bien des couples qui travaillent dans des ambassades, dont les membres occupent la fonction d'ambassadeur à tour de rôle.

Mme Clémentine Autain, rapporteure. Merci pour ces précisions. On demeure cependant devant un problème nouveau, lié au caractère bivalent des couples. Les femmes sont entrées dans le marché du travail à temps plein dans les années 60, donc tous les effets que cela induit doivent être travaillés. J'ai bon espoir que nous avancerons davantage sur cette question.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous aurons une réunion consacrée à la féminisation, à la gestion du personnel et aux réformes à mener dans ce domaine. Notre rendez-vous avec le secrétaire général du Quai d'Orsay en septembre sera l'occasion d'aborder toutes ces questions.

M. Christophe Naegelen. Par rapport aux différents points qui ont été évoqués, Mme la rapporteure a rappelé la baisse de 53% en termes d'effectifs, ce qui est catastrophique. Notre collègue Jacques Maire parle régulièrement de la nécessité d'avoir un rayonnement diplomatique important. Je voulais parler des fonctionnaires au sein des différentes instances. Quand je suis allé à Frontex, où des fonctionnaires français travaillent, on m'a dit que lorsque ceux-ci sont embauchés par des instances internationales, à leur retour dans la fonction publique française, ils n'évoluaient pas dans leur avancement et que les points de retraite n'étaient pas calculés de la même manière non plus. Avez-vous des informations à ce sujet ? Y a-t-il une façon de faire évoluer les choses ? Nous avons des vrais talents qui se mettent au service de ces organisations internationales et qui ne sont pas

forcément récompensés quand ils reviennent dans la fonction publique française. Il faut qu'on en prenne conscience et connaissance : il est nécessaire d'agir pour ces personnes.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Je crois qu'il y a une différence : si on est en disponibilité, on ne bénéficie pas de l'avancement. Si on est en détachement, on bénéficie de l'avancement. Il y a donc des différences entre les statuts.

M. Frédéric Petit. Je voudrais ajouter une précision : les fonctionnaires internationaux ont une extraterritorialité très avantageuse. Interrompre sa carrière en France est certes un désavantage mais celui-ci est immédiatement compensé par un certain nombre d'avantages. Je ne sais pas si c'est le cas à Frontex mais il faut bien analyser les parcours individuels.

M. Christophe Naegelen. Je parlais surtout du système de retraites à la fin car ils n'ont pas cotisé de la même manière que les fonctionnaires qui ont fait toute leur carrière au sein de la fonction publique française.

M. Frédéric Petit. Certes, mais ils peuvent cotiser à des caisses internationales.

M. Samantha Cazebonne. Ce ne sont pas du tout les mêmes conditions : les cotisations de retraite françaises sont beaucoup plus intéressantes que les cotisations de retraite dans des caisses internationales privées.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous ouvrirons ce débat sur les fonctionnaires internationaux une autre fois. Il est vrai qu'ils ne paient pas d'impôts mais qu'ils ont ensuite des problèmes au moment de la retraite. Nous avons donc des cas très distincts.

M. Jacques Maire. Un point pour alimenter le débat de Mme la rapporteure. La question n'est pas tant de savoir si les conjoints de fonctionnaires sont bien traités ou non au sein du Quai d'Orsay. La France est assez exceptionnelle par rapport à d'autres pays pour favoriser au maximum le rapprochement de conjoints fonctionnaires, qu'ils soient diplomates ou instituteurs. Par exemple, l'Allemagne interdit ce genre de pratiques. Nous, nous le favorisons. La question est celle des conjoints qui ne sont pas reconnus dans une profession et qui abandonnent de fait leur droit à la retraite. Est-il normal que le supplément familial de traitement soit donné à l'époux diplomate et pas au conjoint ? On ne peut pas utiliser ce supplément de traitement pour financer une retraite complémentaire du conjoint qui ne travaille pas. Des moyens sont alloués mais ils le sont exclusivement au « chef de famille » en quelque sorte. De ce point de vue, il y a une réflexion à mener sur l'autonomisation du conjoint.

Mme Clémentine Autain, rapporteure. J'avais bien compris. Une femme qui ne travaille pas est réduite à être la femme de l'ambassadeur. J'ironisais sur ce sujet, mais j'avais bien compris que ce n'était pas le sujet ici. Ce problème n'est d'ailleurs pas spécifique à la diplomatie. On sait que les temps partiels se développent surtout pour les femmes, car leurs métiers sont moins rémunérateurs et ce sont souvent les femmes qui font le « choix » de passer à temps partiel. C'était davantage par rapport à l'organisation sociale héritée d'un système patriarcal qui est toujours sur nos épaules même si on en est sorti. Cette exigence de reconnaissance sociale des femmes est une bonne chose pour les femmes mais aussi pour l'équilibre des couples et pour les hommes.

M. Alain David. C'est un excellent rapport. Je ne peux que reconnaître sa qualité et son intérêt. On assistait à un certain nombre de faits : certains conjoints ne suivaient pas leur époux ou leur épouse. On avait donc des difficultés. Pour certains, on avait des interruptions d'activité ou des problèmes de retraite. La baisse du nombre d'agents dans la diplomatie a souvent été dénoncée. Je pense particulièrement aux conseillers culturels, notamment au Maghreb où cette fonction a été supprimée. Cela fait un an que nous le répétons au Quai d'Orsay qui, chaque fois, semble découvrir le problème. Nous ne sommes pas entendus de ce point de vue. Le poste a été supprimé et ne sera pas renouvelé. De plus, on a de plus en plus de contractuels qui sont payés dans la monnaie du pays, ce qui complique d'autant nos opérations. En particulier, je pense que cela sera compensé par les mesures qui vont être permises par ce que vous avez réalisé.

M. Bruno Fuchs. Merci beaucoup chère collègue pour ce rapport de grande qualité. J'avais deux remarques simples. Seulement trois pays sont concernés par la convention. Est-ce que cela signifie que la situation est idéale dans les autres pays ou que rien n'y a été fait ? Pourquoi ne traite-t-on que de trois pays spécifiquement ? On pourrait avoir une harmonisation dans tous les pays.

Par ailleurs, j'ai une remarque de forme. Les accords initiaux ont été passés le 26 février 2016 pour le Congo, le 1^{er} avril 2016 pour l'Équateur et le 14 avril 2016 pour le Pérou. On est en 2018 : cela fait donc deux ans. N'y a-t-il pas moyen d'accélérer le processus ?

Mme Clémentine Autain, rapporteure. Pour les trois pays que vous avez cités, c'est nous qui étions attendus. Nous y sommes aujourd'hui. Pour l'autre question, il y a bien un projet qui consiste à porter à 80 le nombre de pays dans lesquels il sera possible d'avoir accès au marché du travail local. En comptant l'Espace Économique Européen, on en est à 72 États aujourd'hui. Des discussions sont en cours avec 25 pays, ce qui devrait permettre d'atteindre l'objectif fixé par le Quai d'Orsay.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Je rappelais aussi que j'avais fait une lettre au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères pour lui demander de généraliser et d'accélérer cette procédure que nous trouvons excellente. C'est vrai que si nous pouvions ne pas attendre deux ans pour les prochaines conventions, ce serait mieux.

Mme Samantha Cazebonne. Je voudrais savoir si les mesures proposées par cette convention s'appliqueront également aux conjoints des agents lorsqu'il s'agit de couples de même sexe.

Mme Clémentine Autain, rapporteure. A partir du moment où ils sont mariés, oui. Les mariages entre personnes de même sexe sont reconnus dans notre droit français. Cependant, la question est de savoir si cela sera reconnu par les pays tiers avec lesquels nous avons contracté cette convention. Pour le Congo, la question du mariage des personnes de même sexe est spécifiée. Pour les deux autres pays, on parle d'union légale.

Mme Amal-Amélia Lakrafi. Je voulais ajouter que lorsqu'on est femme d'ambassadeur ou mari d'ambassadrice, même lorsqu'on ne travaille pas, on est souvent en activité quand même. Je voudrais saluer leur travail : ils sont souvent présidents d'honneur d'associations et s'investissent dans des œuvres de bienfaisance. Je tenais ici à saluer le travail exceptionnel qu'ils ou elles accomplissent à la fois pour les Français de l'étranger mais aussi pour les populations locales.

Mme Clémentine Autain, rapporteure. Je ne doute pas de cela. Je n'ai aucune raison de penser qu'ils ne font rien. Mais cet engagement n'est pas correctement reconnu en tant que tel, il est lié au statut de « femme de » ou de « mari de ». Pour ma part, je me bats pour l'individualisation et la reconnaissance. On a vu le débat qu'on a eu en France sur le rôle de la première dame de France. Je pense que nous devons avancer sur ce plan. C'est aussi vrai pour la fiscalité : nous sommes loin de l'individualisation des droits dans ce domaine. On est dans un moment de bascule et je crois que nous devons avancer vers l'individualisation et la reconnaissance pour chacune et chacun de son travail plein et entier, et non en tant que « femme de » ou « mari de ».

Mme Amal-Amélia Lakrafi. Merci pour votre réponse. A-t-on un calendrier pour les 25 conventions en cours ? Il faut aussi souligner que pour nos diplomates à l'étranger, on a aussi le plus fort taux de divorce dans les couples...

M. Jacques Maire. Les jeunes diplomates épousent souvent une étrangère et statistiquement, cela finit souvent par un divorce. Donc l'éloignement géographique n'est pas la seule raison.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Merci pour ce débat très intéressant, qui nous montre que nous avons encore beaucoup de travail à effectuer pour l'émancipation.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission adopte le projet de loi n° 600.

*

Projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (n° 901) – M. Benjamin Dirx, rapporteur

Mme la présidente Marielle de Sarnez. J'appelle à la tribune M. Benjamin Dirx, ainsi que Mme Bénédicte Peyrol, qui est rapporteure pour avis pour la commission des Finances, sur le projet de loi que nous allons aborder. Je profite de ces quelques minutes pour saluer Aina Kuric, qui remplace dans notre commission Laurence Gayte, et à laquelle nous souhaitons la bienvenue.

Nous examinons le rapport de Benjamin Dirx sur le projet de loi adopté par le Sénat autorisant la ratification de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. La Commission des finances ayant décidé de se saisir pour avis de cette convention, je salue ce matin Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure pour avis au nom de la Commission des finances, qui a donné un avis favorable à l'adoption de cette convention.

M. Benjamin Dirx, rapporteur. Madame la présidente, Madame la rapporteure pour avis, mes chers collègues,

Notre commission est saisie du projet de loi autorisant la ratification de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices. Ce projet de loi a été adopté à l'unanimité par le Sénat le 19 avril dernier. Je rappelle que les conventions

fiscales sont renvoyées au fond à la Commission des finances du Sénat. A l'Assemblée, c'est notre Commission qui est compétente au fond, la Commission des finances s'étant saisie pour avis. Néanmoins, je tiens à souligner que Bénédicte Peyrol, qui est par ailleurs chargée d'un rapport d'information sur l'optimisation et l'évasion fiscales, et moi-même, avons eu à cœur de travailler en étroite collaboration.

Cette convention a été signée le 7 juin 2017 par 68 États et territoires, rejoints depuis par dix nouveaux signataires. Elle constitue l'un des volets du projet BEPS (*Base erosion and profit shifting*), lancé sous impulsion des États membres du G20 au Sommet de Los Cabos en 2012 et dont la mise en œuvre a été confiée à l'OCDE. L'objet principal de ce projet est de fournir aux États de nouveaux moyens pour répondre aux pratiques d'optimisation fiscale des entreprises. Pour les entreprises qui ont recours à ces pratiques, il s'agit de rechercher une imposition faible ou nulle, notamment en transférant leurs bénéfices vers des territoires à fiscalité privilégiée, alors qu'elles n'y exercent que des activités limitées ou inexistantes. Je souhaite souligner et saluer le rôle moteur joué par notre pays dans ce vaste chantier anti-optimisation.

La mise en œuvre de certaines des actions du plan BEPS passe par la modification du réseau de conventions fiscales bilatérales liant les différents pays. La France en a signé 120 et on en dénombre au total plus de 3500 dans le monde. Je rappelle que ces conventions bilatérales ont initialement été conçues pour répartir le droit d'imposer entre deux États et éviter les situations de double imposition. Or les failles de ces conventions sont massivement utilisées pour éluder l'impôt, faute de dispositions destinées à éviter les abus. Il fallait donc « réparer » ces conventions. Mais la renégociation de chacune d'elle aurait pris des décennies, décennies que l'on ne pouvait se payer le luxe de perdre dans la lutte contre l'optimisation fiscale ! D'où l'idée de les modifier de manière rapide, uniforme et synchronisée par une convention multilatérale d'un genre tout à fait nouveau. Cet « accélérateur juridique » anti-optimisation, c'est la convention dont la ratification nous est proposée. Cette convention constitue à plusieurs titres un outil sans précédent.

Je tiens à souligner tout d'abord que le multilatéralisme dans un domaine traditionnellement marqué par le bilatéralisme est en soi une petite révolution. Les travaux du plan BEPS ont été endossés par plus de 100 pays. Leur mise en œuvre a donné lieu à la création d'un cadre multilatéral inclusif, plaçant l'ensemble des pays sur un pied d'égalité, qu'ils soient membres ou non membres de l'OCDE. Ce cadre englobant a permis d'intégrer des pays en développement dans l'adoption de nouveaux standards pour la fiscalité internationale.

En second lieu, cette convention aura un véritable effet « big bang » sur la fiscalité internationale en modifiant d'un seul coup des centaines de conventions. Pour la France, à court terme, c'est une soixantaine de conventions fiscales bilatérales qui sera impactée, l'objectif à long terme étant de modifier l'intégralité de notre réseau conventionnel. A travers cette ratification, nous sommes donc en réalité saisis de la modification d'une soixantaine de conventions à court terme et à moyen/long termes, potentiellement, de l'ensemble du réseau conventionnel fiscal français !

La convention comporte trois standards minimums que tous les États signataires doivent adopter.

Il s'agit en premier lieu de l'article 6 paragraphe 1 qui modifie le préambule de l'ensemble des conventions fiscales pour préciser qu'elles doivent permettre d'éliminer les

doubles impositions sans créer de possibilités de non-imposition via l'évasion ou la fraude fiscales.

En deuxième lieu, la clause anti-abus de l'article 7 est véritablement la clé de voûte de cette convention. Son principe est simple : selon la règle dite du critère des objets principaux retenue par la France, si l'on démontre que l'un des objets principaux d'une transaction est d'obtenir un avantage fiscal, le bénéfice de la convention fiscale pourra tout simplement être refusé. Il s'agit d'une réponse extrêmement puissante à la pratique dite du « chalandage fiscal » (ou treaty shopping). Permettez-moi de vous en donner une illustration : aujourd'hui les investisseurs français qui veulent investir en Inde passent massivement par l'île Maurice. Pourquoi ? Parce que la convention fiscale entre l'Inde et l'île Maurice prévoit qu'il n'y a pas de retenue à la source ni d'imposition en Inde sur les revenus passifs qui y sont réalisés par des étrangers. Par conséquent une entreprise constituée à l'île Maurice pour investir en Inde ne sera pas taxée sur ses revenus réalisés en Inde et « remontés » vers l'île Maurice. La convention fiscale entre l'île Maurice et la France prévoit que ces mêmes revenus ne sont taxables qu'à l'île Maurice où ils ne sont de fait pas taxés. Pour investir en Inde sans payer d'impôt une entreprise française est donc incitée à passer par Maurice. Elle échappe à la retenue à la source indienne et à l'imposition en France. Il s'agit d'une situation typique de double non-imposition. Que se passera-t-il avec la clause anti-abus de l'article 7 ? Il sera aisé de démontrer que le recours à une société mauricienne obéit à un but principalement fiscal. Par conséquent le bénéfice de la convention fiscale entre l'Inde et l'île Maurice pourra être refusé. La portée de cette clause est donc absolument considérable et l'on ne peut que s'en réjouir. Elle réjouira sans doute moins les 8000 à 12 000 avocats fiscalistes qui, selon les chiffres officiels du gouvernement néerlandais, vivent exclusivement du treaty shopping au Pays-Bas !

Enfin, l'article 16 constitue un standard minimum favorable aux entreprises puisqu'il améliore les processus de règlement de différends et donc l'élimination des doubles impositions.

Au-delà de ces standards minimums, d'application automatique, la convention présente la spécificité de laisser de très importantes marges de manœuvre aux Etats signataires. C'était la condition d'une adhésion la plus large possible. La convention est par conséquent en grande partie un « menu à la carte ». Les Etats sont tout d'abord libres de choisir les conventions bilatérales qu'ils entendent « couvrir », c'est-à-dire voir modifier par la convention multilatérale. Ils sont également libres de choisir, parmi les 21 articles facultatifs, ceux qu'ils comptent appliquer et ceux sur lesquels ils émettent une réserve. J'ajoute que certains articles facultatifs permettent de choisir entre plusieurs options.

Compte tenu de tous ces paramètres, vous comprendrez que la lecture de l'impact de cette convention est loin d'être aisée. Autant dire qu'on ne lira plus les conventions fiscales comme avant ! Il faudra au préalable se poser un certain nombre de questions : la convention a-t-elle été notifiée à l'OCDE par les deux Etats ? Si tel est le cas, la convention sera bien modifiée par la convention multilatérale. Mais dans quelle mesure ? Les standards minimums s'appliquent automatiquement. Mais pour les autres stipulations, il faudra regarder article par article quelles sont les options retenues par les deux pays. En l'absence de concordance des choix des deux parties sur un article, cet article ne s'applique pas.

Mais ce n'est pas tout. La convention est un instrument vivant et dynamique dont les effets et la portée vont évoluer dans le temps puisque les Etats signataires peuvent à tout

moment décider de faire entrer de nouvelles conventions bilatérales dans son champ et de lever les réserves formulées.

C'est pourquoi j'insiste sur l'importance toute particulière que représente l'information du Parlement comme des entreprises sur la portée évolutive de cette convention tout à fait unique.

A cet égard, je tiens à souligner l'engagement pris le Gouvernement de tenir le Parlement informé chaque année par le biais d'une annexe au projet de loi de finances sur le réseau fiscal conventionnel. Je note que cette annexe n'avait pas été publiée depuis 2014 : ce sera une bonne occasion de la réactiver ! En outre, selon les informations transmises par le ministère des Affaires étrangères, si la levée de réserves constitue traditionnellement une compétence discrétionnaire de l'exécutif, le Parlement sera, dans le cas particulier de cette convention, informé des éventuelles évolutions de nos choix

Je tiens aussi à saluer les engagements pris par le Gouvernement afin d'assurer une lisibilité et une sécurité juridique maximales pour les opérateurs. Le Gouvernement s'est en effet engagé à publier des versions consolidées des conventions bilatérales. Les instructions fiscales commentant la convention et les réponses aux demandes de rescrit permettront également de maximiser la sécurité juridique des opérateurs économiques, d'autant qu'elles seront opposables à l'administration française. Ces engagements du Gouvernement français viendront compléter les documents produits par l'OCDE, tels que la notice explicative de la convention et la base de données d'appariement des choix entre États signataires. Au-delà, il me semble qu'il serait particulièrement souhaitable que l'administration fiscale adopte une démarche beaucoup plus proactive, une démarche d'accompagnement des entreprises françaises présentes à l'international, en particulier les PME et ETI, afin de les sensibiliser aux enjeux de la convention et de les assister le plus en amont possible, ces sociétés n'ayant pas forcément de fiscalistes dans leurs rangs.

Comme je l'ai dit, cette convention constitue en grande partie un « menu à la carte ». Se pose donc la question des choix de notre pays dans ce menu. A ce stade, le Gouvernement a transmis à l'OCDE une liste de réserves, options et notifications qui est provisoire et ne deviendra définitive qu'au moment du dépôt de l'instrument de ratification. A compter de cette date, notre pays pourra toujours être plus ambitieux (en levant des réserves ou en « couvrant » d'autres conventions) mais il ne pourra pas l'être moins (le choix d'appliquer un article est irréversible à moins de dénoncer la convention dans son ensemble).

Les options pré-notifiées par le Gouvernement à l'OCDE témoignent d'une approche particulièrement ambitieuse de la convention, ce dont je me félicite vivement. Cette approche est en cohérence avec la priorité accordée par le Gouvernement à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et avec le rôle moteur que notre pays entend jouer dans ce domaine.

Notre pays a tout d'abord fait le choix de donner la portée géographique la plus large possible à la convention multilatérale en notifiant les 88 conventions bilatérales conclues avec les pays membres du groupe *ad hoc* ayant participé à son élaboration. D'autres pays ont fait des choix beaucoup plus restrictifs. L'objectif est de tendre vers l'exhaustivité, c'est-à-dire de couvrir à terme l'intégralité de notre réseau conventionnel. Il convient de noter que cette ambition est néanmoins limitée par les choix de nos partenaires. Ainsi sur les 88 conventions que nous avons notifiées, une soixantaine serait à ce stade couverte par les partenaires et donc modifiée par la convention multilatérale.

Notre pays a par ailleurs émis peu de réserves. Le choix d'émettre des réserves repose sur une grille d'analyse qui me paraît tout à fait pertinente : nous avons écarté les stipulations qui ne constitueraient pas un réel progrès en matière de lutte contre l'optimisation fiscale, les stipulations inutiles ou non pertinentes au regard de notre système fiscal ou porteuses d'un risque d'insécurité juridique jugé excessif pour les opérateurs. A titre d'exemple, la France a formulé une réserve sur les dispositions concernant les dispositifs hybrides car elles sont conçues pour des pays qui reconnaissent la transparence fiscale ce qui n'est pas le cas de notre pays. Nous n'avons pas non plus retenu l'article 5 relatif aux méthodes d'élimination de la double imposition car nous avons déjà dans bon nombre de nos conventions des mécanismes qui répondent à cet objectif. S'agissant de réserves, encore une fois, j'insiste sur le fait qu'il nous sera possible de les lever à tout moment si notre analyse venait à évoluer.

Nous avons donc émis peu de réserve et les choix retenus reflètent une approche particulièrement ambitieuse, en ce qui concerne la lutte contre l'utilisation abusive des conventions fiscales, la définition de l'établissement stable ou encore l'adoption de la clause d'arbitrage obligatoire et contraignant.

J'ai néanmoins une petite interrogation concernant l'article 14 qui vise à lutter contre la fragmentation artificielle des contrats sur un même chantier dans le seul but d'échapper à la qualification d'établissement stable. Des représentants des entreprises et des experts entendus dans le cadre de la préparation de mon rapport s'inquiètent d'un risque d'abus de cette clause anti-abus par certaines administrations fiscales étrangères, soucieuses de s'approprier de la base taxable. Certains pays pourraient, par une interprétation extensive des dispositions, s'approprier indument de la matière imposable à notre détriment. Je souhaite par conséquent inviter le Gouvernement à transmettre des éléments d'analyse complémentaires sur l'impact de cette mesure et, dans cette attente, je recommanderais une position de prudence, à travers la formulation d'une réserve, qui pourra éventuellement être levée par la suite (le contraire n'étant pas possible). La prudence me semble se justifier d'autant plus que la clause générale anti-abus de l'article 7 que j'ai déjà évoquée doit permettre d'appréhender le type d'abus visé par la clause anti-fractionnement. Je note d'ailleurs que si la France n'est pas le seul pays développé à avoir retenu cette option, la plupart des pays européens comparables au nôtre ont émis une réserve. A cet égard, il me semble qu'une approche plus coordonnée au sein de l'Union européenne sur ces sujets serait utile et souhaitable.

Je tiens enfin à souligner qu'en dépit de l'absence de stipulations ciblant spécifiquement la fiscalité du numérique, la convention multilatérale pourra permettre d'appréhender les pratiques d'optimisation fiscale des entreprises du secteur. C'est le cas notamment de la clause anti-abus de l'article 7, ou encore de l'article 12 qui vise à lutter contre les accords de commissionnaires et d'autres stratégies visant à éviter artificiellement le statut d'établissement stable.

Au bénéfice de l'ensemble de ces remarques, je vous invite à adopter le projet de loi de ratification de cette convention qui marque à bien des égards un tournant dans l'histoire de la fiscalité internationale. Je vous remercie.

Mme la Présidente Marielle de Sarnez. Un grand merci pour ce rapport complexe, avec un objectif qui est très lourd, il doit rendre compte d'une sorte de « Big Bang » juridique dans le domaine de la lutte contre l'évasion fiscale, qui vise au fond à faire payer les bénéfices là où les activités économiques les génèrent. Avant de procéder à

l'échange de vues, je laisse la parole à Mme la rapporteure pour avis de la Commission des finances.

Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure pour avis. Merci Madame la Présidente et merci aux commissaires. Je ne ferai ici qu'un certain nombre de remarques sur les éléments qui me semblent importants. Au sujet de l'établissement stable, la définition de l'article 12 est extrêmement importante. Par exemple, dans l'affaire Google de l'année dernière, actuellement en appel, l'administration fiscale n'était pas dotée des outils juridiques adéquats et ne pouvait pas qualifier d'établissement stable les bureaux utilisés par Google en France. La définition fournie par la convention multilatérale contient des éléments qui nous permettraient de qualifier les établissements stables dans ce type de situations. Dans le cas particulier de Google, c'est l'Irlande qui est concernée. Or l'Irlande a émis une réserve sur l'article concerné, l'article 12. Mais elle pourra à tout moment lever cette réserve. C'est ce vers quoi nous devons aller, et il reste encore beaucoup à faire dans la lutte contre l'évasion fiscale. Cette convention est un pas très important, mais ce n'est pas tout. La question se pose au niveau de l'Union européenne, par exemple au sujet de l'établissement stable virtuel, de l'économie du numérique. Cela fait partie des actions BEPS en cours de discussion. Mais il n'y a pas de consensus, notamment entre les Etats émergents et les Etats de l'OCDE.

Un autre sujet est celui de la clause anti-abus, qui correspond à l'article 7 de la convention. En France, nous avons aussi des procédures anti-abus, la plus connue étant celle du L-64 du Livre des procédures fiscales, qui vise un but exclusivement fiscal. Le débat aujourd'hui concerne la clause anti-abus de la convention, plus large, qui viendrait soit compléter notre L-64, soit l'écraser. L'administration fiscale devra prendre position sur ce sujet ; pour ma part, j'ai déjà exprimé ma position sur ce que devrait être l'articulation entre ces deux clauses devant la Commission des finances. On a différents outils, mais leur articulation est incertaine, ce qui nuit à la sécurité juridique des entreprises. Sur l'information du Parlement, nous avons demandé à ce que l'information ne soit pas uniquement annuelle, mais que le Commissaire aux finances soit informé des avancées de la mise en œuvre de cette convention. Concernant enfin l'opposabilité, on a la convention multilatérale, que l'on conserve, on a les conventions bilatérales, et enfin les notifications des Etats. On a donc trois éléments qui continuent à vivre, parce que la convention multilatérale ne se substitue pas aux conventions bilatérales. C'est un sujet très compliqué : l'administration fiscale s'est engagée à publier des versions consolidées, mais elles ne seront pas opposables à l'administration. J'invite donc l'administration fiscale et le gouvernement à engager un dialogue pour trouver une solution et garantir la sécurité juridique des entreprises. Enfin, sur l'article 14, nous ne disposons pas des analyses du gouvernement (celles-ci devraient être transmises avant la séance publique) ni des entreprises, alors qu'elles sont censées nous transmettre ces éléments depuis 6 mois. A défaut d'analyses chiffrées, il est très difficile de se prononcer sur l'opportunité des réserves que l'on pourrait formuler à l'égard de cet article.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous allons procéder à l'échange de vues, mais je tiens à souligner que je pense que ce texte devrait faire l'objet d'un débat en séance publique. Je comprends qu'il ne règle pas tous les problèmes en la matière, mais ce texte est loin d'être anecdotique. C'est un texte extrêmement important. En conférence des présidents, il a été décidé que nous consacrerons la journée du 5 juillet à l'examen de différentes conventions avec débats. Nous avons d'ores et déjà examiné l'accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande et le protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée. Ces deux conventions seront débattues jeudi 5 juillet après-midi dans l'hémicycle, et si nous en

décidons ainsi après son adoption, cette convention serait débattue le 5 juillet au matin. J'ouvre le débat.

M. Frédéric Petit. C'est effectivement un « Big Bang ». J'ai deux questions. Comment est définie la différence entre certains pays et la convention à propos de l'impôt sur les sociétés (IS) et de l'impôt sur le revenu (IR) ? Il y a un moment où la différence entre ces impôts va rentrer dans le débat, or, à ma connaissance, cette convention ne traite que de l'impôt sur les sociétés. Ma deuxième question concerne les Etats-Unis, qui n'ont pas signé la convention, et les situations de billard à trois bandes (un pays lié aux Etats-Unis et à un Etat signataire de la convention).

M. Benjamin Dirx, rapporteur. Pour la première question, la convention touche aussi bien l'IS que l'IR. Et pour la deuxième question, sachant que c'est une question que l'on a par exemple posée aux représentants de l'OCDE, on nous a dit qu'il ne fallait pas trop s'inquiéter. Les Etats-Unis ont été dans toutes les discussions, et sont sortis à la fin. Mais les conventions bilatérales des Etats-Unis sont déjà performantes.

Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure pour avis. On n'a aujourd'hui que 77 États signataires, et ceux-ci doivent préciser quelles sont les conventions qu'ils entendent modifier. On a plusieurs conventions bilatérales qui ne vont pas être couvertes par la convention multilatérale. Votre question porte sur l'effectivité des dispositions anti-abus de la convention fiscale. Concernant les Etats-Unis, rappelons que les schémas d'optimisation fiscale des GAFAs utilisent le marché européen, avec les failles des conventions bilatérales entre Etats européens. Donc le fait que les Etats-Unis ne soient pas parties à la convention ne rend pas totalement ineffectives ses dispositions. Par ailleurs, il y a eu une grande réforme fiscale américaine, qui inclut de nombreux dispositifs anti-abus prévus par la convention multilatérale, et inversement, la convention multilatérale a pris pour base plusieurs articles des conventions bilatérales des Etats-Unis.

M. Alain David. Cette convention constitue certainement une avancée, mais on est encore loin dans la lutte contre le fléau que représente l'évasion fiscale. Dans un récent article, l'économiste Gabriel Zucman estime que 80 % du patrimoine financier mondial est détenu dans des paradis fiscaux, soit, 7 900 milliards d'euros. En France, on évalue entre 30 et 40 milliards d'euros le manque à gagner annuel pour les finances publiques. Ma question est simple : dans quelle mesure cette convention peut-elle améliorer cette situation, et a-t-on déjà fait des simulations sur les conséquences que pourrait avoir ces dispositions ?

M. Benjamin Dirx, rapporteur. Sur le deuxième point, la simulation, on n'a pas encore tous les éléments. Ce qu'il faut voir, c'est que c'est un premier pas, on a réuni tout le monde. Lorsqu'on voudra introduire des modifications, on ajoutera un article à cette convention. Si l'on avait voulu modifier toutes les conventions bilatérales, cela aurait pris plus de 30 ans. Il faudra ensuite entraîner d'autres pays, même ceux qui n'ont pas encore signé la convention, vers de nouvelles avancées, qui seront possibles du fait de cette convention.

Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure pour avis. Un premier point sur les chiffres que vous avez avancés, et que nous avons rencontrés dans le cadre de la mission d'information sur l'optimisation fiscale, pour laquelle je suis moi-même rapporteure. On souhaite comprendre ce que représentent ces chiffres, parce que nous avons tendance à envisager fraude, évasion et optimisation fiscale comme un bloc. Mais c'est très compliqué de calculer ce que l'on ne sait pas voir. Il faut être très prudent avec les chiffres, et préciser si l'on parle de fraude, d'optimisation ou d'évasion, afin d'avoir un bon diagnostic et trouver les

bonnes solutions. Vous nous interrogez sur l'effectivité de l'ensemble de ces dispositions, en particulier des paradis fiscaux. Il faut avoir en tête le reste de la convention mais aussi les autres actions BEPS, ce projet n'étant pas totalement inclus dans la convention multilatérale. Par exemple, il y a un dispositif sur les sociétés étrangères contrôlées. En France, nous avons ce type de dispositif qui correspond au 209-b du Code général des impôts, qui permet d'imposer à la société mère des revenus qui ne le seraient pas dans un paradis fiscal. On met à disposition des Etats ce type de dispositif, et on les incite à les adopter. Il y a un cadre inclusif, qui inclut l'ensemble des Etats qui ont participé aux négociations, qui assure le suivi de la convention multilatérale ainsi que celui des autres actions BEPS. Il va y avoir un contrôle entre les différents Etats. Je pense aussi aux prix de transfert, qui sont un sujet extrêmement complexe, ces différentes transactions intra-groupes qui représentent en réalité la majorité des transactions mondiales. Il y a un vrai débat sur la question de savoir comment le prix qui a été choisi est le bon prix. On a quatre méthodes aujourd'hui, mais c'est très compliqué face à des entreprises très performantes avec des armadas de fiscalistes, de pouvoir faire face et d'avoir un argumentaire. Ce sont des travaux que l'on mène, il y a des actions BEPS qui en traitent qui sont en discussion. Il y a un vrai sujet sur la création de la valeur et la répartition de la valeur.

M. Bruno Fuchs. Je me demande si l'on n'est pas resté à mi-parcours, et si l'on ne va provoquer des situations encore plus difficiles qu'aujourd'hui : des différences d'appréciation, donc du contentieux, de l'insécurité juridique, puisque les conventions locales et bilatérales vont évoluer dans le temps. Et puis, compte tenu de l'existence d'organisations internationales du commerce ou de la santé, est-ce qu'il ne faudrait pas penser une organisation internationale de la fiscalité, visant à intégrer l'ensemble des dimensions. J'ai peur qu'en restant à mi-chemin, on complique la situation des entreprises.

M. Benjamin Dirx, rapporteur. Vous dites qu'on est à mi-chemin, mais j'avais dit qu'il s'agissait de la première pierre. La flexibilité apportée de la convention peut créer de la complexité, et c'est pour cela que nous demandons que l'administration fiscale soit proactive, qu'elle aille vers les entreprises pour expliquer ce qui a changé, quel pays a signé ou va signer, quel nouvel article est intégré, sans attendre que les entreprises posent des questions. C'est pour cela que le gouvernement doit expliquer chaque année devant le Parlement où nous en sommes. Ceci étant, je ne pense pas qu'on soit au milieu du gué, on reproche plutôt à la France de n'avoir pas émis assez de réserves. On se veut vertueux, plus vertueux que d'autres, sachant qu'avoir une position européenne commune permettrait aussi d'avancer. Mais voyons vraiment ça comme une première étape. C'est l'impression que l'on a eue en entendant l'OCDE, on stoppe l'hémorragie, et on commence à réparer.

M. Bruno Fuchs. Justement, vous avez pris l'exemple de Maurice et de l'Inde. Une entreprise peut aller de toute bonne foi à Maurice pour opérer avec ce pays et depuis Maurice établir une filiale pour aller en Inde. En cas de redressement, on s'engage sur une durée de huit ou dix ans de contentieux avec l'administration fiscale. Cela risque de générer des situations de contentieux d'appréciation différente, et donc de contentieux qui aujourd'hui n'existeraient pas.

M. Benjamin Dirx, rapporteur. Oui effectivement il y a des risques de contentieux mais si on veut régler les choses il faut avancer. Il y aura toujours des personnes pour essayer de comprendre avant tout le monde ce qu'il en est des dispositifs. Il faut pouvoir anticiper les choses mais je ne dis qu'il n'y aura pas de contentieux.

Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure pour avis. Ce qu'il faut voir c'est que cette convention multilatérale modifie de manière massive les conventions bilatérales fiscales qui existent déjà. Elle vient les renforcer. De plus, ce sont des dispositifs qui sont très bien connus par les entreprises et ça leur fait plus peur qu'autre chose. Avec cette clause anti-abus générale, je pense qu'au contraire il y a une vraie avancée. C'est vrai que c'est complexe, c'est un nouvel instrument, une innovation juridique. Même au début des travaux BEPS, ils n'imaginaient pas arriver à un tel instrument. Mais on s'est demandé comment faire pour ne pas mettre 30 ans pour intégrer dans le droit ces dispositifs. Cette convention multilatérale n'est pas parfaite, ça c'est certain, mais maintenant il faut faire un effort d'explication. Cet effort est fourni par l'OCDE qui reçoit les administrations fiscales, elle a des rendez-vous avec les entreprises. Elle accompagne également les pays en développement pour mettre en œuvre ces conventions. Mais il est clair qu'on doit être bon dans la mise en œuvre opérationnelle de cette convention multilatérale.

Mme Amal-Amélia Lakrafi. Merci mes chers collègues pour le rapport et le travail fourni. Juste une remarque avant ma question. Ça me dérange qu'on mette dans la même phrase « optimisation » et « évasion fiscale ». Pour moi, l'optimisation fiscale est légale, et l'évasion fiscale moins. Ensuite, j'ai une question sur l'article 14. Vous avez émis des réserves. Vous avez dit que vous attendiez des chiffres lors des auditions que vous avez menées. Est-ce qu'ils vous ont été donnés ?

M. Benjamin Dirx rapporteur. Non, elles ne nous ont pas donné de chiffres. Elles nous ont donné des cas dans lesquels des entreprises pourraient être assimilées à des établissements stables alors qu'elles ne le seraient pas forcément. Deux entreprises d'un même groupe peuvent très bien répondre aux mêmes appels d'offre et peuvent être considérées comme des établissements stables. Ce qui est souligné dans le rapport est la manière dont les Etats vont s'emparer de cela pour aller demander la base taxable aux entreprises. La peur est là, et cela concerne surtout les entreprises du BTP. Maintenant, les entreprises ne nous ont pas donné de chiffre. Si j'invite à émettre une réserve, c'est tout simplement parce qu'une réserve peut être enlevée alors que si on n'en met pas, on ne pourra pas l'ajouter. Ce serait juste le temps de plus évaluer les choses, et s'il n'y a aucun souci, on pourra la retirer.

Mme Anne Genetet. Merci, merci mes chers collègues pour ce rapport sur un sujet qui est extrêmement compliqué. Bravo parce que ce n'est pas simple. Je le dis d'autant plus que je vais présenter le 2 juillet prochain un rapport dans lequel il y aura une remise à plat de la fiscalité des non-résidents. Il y a des choses assez communes et je rejoins ce que disait Frédéric Petit tout à l'heure sur la nuance entre l'impôt sur les revenus de ceux qui détiennent un patrimoine mobilier et l'impôt sur les sociétés. Je voudrais d'abord souligner ici l'engagement de notre gouvernement pour lutter contre les chemins de traverse fiscaux qu'on peut appeler fraude, évasion ou optimisation. Il y a clairement une volonté de lutter contre cela. On voit bien le débat qu'il y a eu récemment autour de l'*exit tax*, sujet sur lequel j'ai particulièrement travaillé et pour lequel, effectivement les chiffres ne sont pas clairs. On n'a jamais deux fois les mêmes chiffres cités par la même personne, ce qui pose des questions sur l'analyse faite par notre administration. Ma question est la suivante : quels sont les moyens dont dispose notre administration fiscale pour exercer leurs fonctions de contrôle ? Ces textes paraissent formidables, mais en pratique je vous garantis que malgré toutes les déclarations de bonnes intentions, tous les échanges automatiques d'informations, l'administration fiscale bute sur la difficulté à aller mettre en évidence des procédés, avec effectivement du côté des entreprises des armées de fiscalistes. J'aimerais savoir quels sont les outils dont va disposer l'administration fiscale. Par ailleurs, on s'occupe de tous les grands groupes mais il y a aussi

toutes nos PME qui essaient de partir à l'international, qui ont fondamentalement besoin d'informations et qui ne pourront pas s'offrir les services d'un grand cabinet de fiscalistes. Elles ne le feront pas. Elles vont se retrouver en toute bonne foi dans des situations qui pourront leur être reprochées après. Comment imaginer une plateforme d'informations fiscales qui permette d'aider nos PME de se développer à l'international sans être victimes de ce qu'on essaie de mettre en place pour pénaliser à juste titre des grosses sociétés ? Merci.

M. Benjamin Dirx, rapporteur. J'ai demandé à ce que l'administration fiscale adopte cette démarche proactive vers les PME. Aujourd'hui c'est aux PME d'aller chercher l'information, alors qu'elles n'ont pas forcément de fiscalistes dans leurs équipes. Nous avons auditionné plusieurs représentants de grandes entreprises. L'une d'entre elles a vingt-six fiscalistes, effectivement, ce n'est pas la même chose que pour une PME. On aimerait vraiment que l'administration fiscale voit les choses dans l'autre sens. C'est la politique que l'on souhaite avec l'idée que l'administration fiscale ne soit pas que dans une logique de contrôle-sanction mais qu'elle fasse aussi de l'accompagnement. C'est une demande dans le rapport, on verra ensuite de quelle manière faire cette demande au gouvernement.

Mme Anne Genetet. La question qu'il faut poser est celle des effectifs. Concernant l'international, les services du ministère de l'Economie et des Finances ne sont pas bien dotés, contrairement à d'autres. Ils sont sous dotés en outils informatiques et en moyens humains.

Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure pour avis. Dans le cadre de la mission d'information sur l'évasion fiscale nous nous sommes posés ces questions. Aujourd'hui vous avez la Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) qui est la délégation spécialisée dans l'international et qui comporte 25 brigades de contrôle. Le sujet est vraiment comment elle utilise l'information qui est multiple. Le ministre a annoncé au sein de l'administration fiscale l'utilisation de nouveaux outils dont le *data mining*. Ils ont recruté des économistes, des scientifiques qui vont appuyer le contrôle fiscal et identifier là où il y a une urgence. Il y a de nouveaux outils qui existent comme la déclaration pays par pays qui va permettre à l'administration d'avoir une vision très rapide de l'ensemble de la structure fiscale dans le monde. Elle n'avait pas cela avant, et cela va permettre d'avoir une analyse plus macro, ce qui va permettre de rentrer dans les détails. Elle commence à avoir des outils qui vont lui permettre de réaliser ce contrôle de manière plus efficace. Ils font le maximum aujourd'hui mais nous aussi on se demande comment les faire monter en compétences, s'il n'y a pas un redéploiement à faire. On a ces interrogations, mais on a aussi des outils qui commencent à se mettre en place et une volonté du gouvernement qui veut se donner les moyens d'agir. Il y a aussi cette police fiscale dont nous parlerons dans le cadre du projet de loi fraude, mais il va y avoir en tout cas des réponses.

Pour répondre à votre question sur l'*exit tax*, on a des chiffres sauf qu'on ne parle pas de la même chose. En matière d'*exit tax*, il y a les plus-values latentes, les plus-values en report qui représentent une certaine masse d'argent et dont on ignore si elles vont être récupérées ou pas, parce que la personne va pouvoir revenir en France. Ce sont des montants dont on ne sait pas s'ils pourront être un jour recouverts puisqu'on ne sait pas quel sera le comportement de la personne.

Mme Anne Genetet. Je voulais juste dire qu'en réalité, même sur ces données-là, la Direction de la législation fiscale (DLF) ne donne pas les mêmes chiffres. J'ai des chiffres qui m'ont été donnés dans le cadre de la Commission qui ne sont pas les mêmes que ceux qui m'ont été donnés par la même personne en Commission des finances il y a quelques jours.

M. Denis Masségli. Merci monsieur le rapporteur, madame la rapporteure. Je voulais déjà réagir par rapport à la différence faite entre optimisation et l'évasion fiscale. En effet, l'optimisation est légale alors que l'évasion ne l'est pas. Je souhaite mettre en avant toutefois le problème moral soulevé par l'optimisation. Pour en venir au sujet qui nous intéresse, à l'occasion de la réception d'une délégation du Bundestag au sein de notre Commission, nous avons pu noter que sur de nombreux sujets l'unité et la cohésion des membres de l'Union européenne était une condition *sine qua non* de son bon fonctionnement. Une position commune des Etats européens concernant cette convention permettrait-elle d'autres avancées ? Merci à vous.

M. Benjamin Dirx, rapporteur. Comme je l'évoquais tout à l'heure, il y a des articles sur lesquels on est tous d'accord et d'autres pour lesquels la France va plus loin, comme les Pays-Bas. S'il y avait une position commune de l'Europe ou au moins avec les pays qui nous sont semblables comme l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Belgique, cela pourrait mettre une pression supplémentaire sur d'autres pays pour qu'ils nous suivent. Je pense notamment à l'Irlande. Ce serait bien qu'on puisse faire évoluer leur stratégie fiscale. Ce serait une bonne avancée.

Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure pour avis. Sur l'Union européenne, on a déjà avancé ensemble en reprenant les travaux de l'OCDE, avec les directives ATAD I et ATAD II qui reprennent des dispositifs et des discussions qui s'appliquent à l'ensemble des Etats membres. On a une *exit tax* européenne qui concerne les entreprises, pas les personnes. Pour cela on a anticipé puisque ces directives datent de 2016. Bien évidemment il faut qu'on avance ensemble. Je crois qu'autour de la table à l'OCDE on a un représentant de l'Union Européenne à côté des États membres. Ce ne sera qu'en étant tous ensemble qu'on pourra être pleinement efficaces.

M. Jacques Maire. Je pense qu'il ne faut pas sous-estimer la performance de notre délégation à l'OCDE pendant ces dernières années. J'ai une question ponctuelle sur le numérique. De quelle façon le secteur du numérique, dont on parle beaucoup, va être impacté ?

M. Benjamin Dirx, rapporteur. Au fond, les entreprises du numérique sont des entreprises comme les autres donc l'article 7 et l'article 12 les engloberont. Bénédicte évoquait tout à l'heure le cas de Google. Grâce à cet article 12 on aurait pu mieux affronter ce contentieux. Maintenant, il faut que les pays qui sont en face optent pour les mêmes articles que nous. Je veux revenir sur l'Irlande. Il faut qu'elle ait les mêmes articles. Si c'est le cas cela permettra d'avancer. Mais en tous les cas cet instrument permet déjà le débat sur l'harmonisation fiscale que l'on souhaiterait.

M. Bertrand Bouyx. Merci madame la Présidente, monsieur le rapporteur et madame la rapporteure pour avis. Vous avez dit que notre pays avait émis peu de réserves. Vous avez également dit que la France se veut plus vertueuse que les autres. Est-ce à dire que par l'absence ou la faiblesse des réserves, le reste de la convention satisfait aux exigences que la France a prononcé en termes de lutte contre l'évasion fiscale ?

M. Benjamin Dirx, rapporteur. Les options que l'on a choisies sont importantes. Il faut que le pays en face ait pris les mêmes. On va plus loin que d'autres pays. Je pense vraiment que c'est une bonne chose d'aller plus loin. Si chacun reste dans son coin ça n'avance pas. Si tout le monde utilise le recours aux réserves, on ne pourra aller nulle part. Il faut bien qu'il y ait quelqu'un qui prenne un peu le *lead*.

Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure pour avis. Je dirais juste que je suis très heureuse d'avoir ces discussions avec vous parce que c'est bien de ne pas avoir une discussion qu'avec des fiscalistes. La diplomatie fiscale est très importante. BEPS est un instrument de diplomatie fiscale. On a mis au point un instrument, tout le monde n'a pas choisi les mêmes options, n'a pas émis les mêmes réserves mais il faut savoir que c'est un document évolutif. Par ailleurs, on va renégocier nos conventions bilatérales, les autres États vont le faire aussi. Ils vont pouvoir s'appuyer sur cet instrument-là. Si je prends l'exemple de la convention franco-luxembourgeoise qui vient d'être renégociée, le Luxembourg a intégré la définition d'établissement stable, qui permet de mettre fin au schéma de commissionnaire. C'est une avancée, ils l'ont fait parce que la France a œuvré en ce sens lors des négociations OCDE. Même si aujourd'hui on n'a pas tous fait preuve de la même ambition parce qu'on n'a pas tous émis les mêmes réserves, je pense que cet outil est évolutif et ambitieux parce qu'il nous permettra de faire de la diplomatie fiscale et de négocier en avant avec les États.

Mme Clémentine Autain. J'ai bien entendu certains parler de « big bang », je pense qu'il faudrait rester raisonnables et parler de premiers pas. J'avais plusieurs questions, la première : l'estimation de ce que pourrait rapporter ce que vous avez négocié, c'est-à-dire une évaluation de ce qu'on pourrait espérer récupérer par le biais de ces dispositions. Ma deuxième question concerne les moyens. Concernant la fraude on sait bien que si on ne met pas les moyens pour aller contrôler les entreprises on ne peut rien obtenir. L'optimisation d'autre part suppose nécessairement qu'on ait un cadre qui bouge pour empêcher ces pratiques, et sur l'évasion, il faut pouvoir contrôler. Pour pouvoir contrôler, pour pouvoir travailler, avez-vous les garanties que des moyens vont être mis à disposition, non pas simplement des PME pour les aider à s'orienter dans la nouvelle réglementation, mais aussi pour pouvoir traquer les grands groupes, afin que ce qui est écrit dans le texte ait un minimum de traduction concrète ? Sinon ce ne sont que des bonnes intentions. Combien y a-t-il de personnes dans chacune des 25 brigades qui ont été évoquées ? Car nous ne pouvons pas dire que le paquet soit mis dans la lutte contre l'évasion. Il faudrait dans ce contexte un big bang pour se donner comme objectif la récupération de quelques milliards sur 60 à 80 milliards d'euros. Il faut absolument mettre le paquet, non seulement sur une modification de la législation par des traités qui permettent de traquer les entreprises, mais aussi des moyens pour pouvoir faire appliquer les textes en vigueur, sinon tout cela restera lettre morte et on ne fera pas le poids vis-à-vis des multinationales, des grands groupes. Je suis ravie par le fait que ce soit soumis à l'Assemblée car cela nous permettra d'avoir un débat sur un sujet crucial qui n'avait toujours pas été traité depuis un an à l'Assemblée nationale. Nous aurions aimé que cela advienne plus tôt.

Mme la Présidente Marielle de Sarnez. Je pense en effet que cela mérite un débat dans l'hémicycle.

M. Benjamin Dirx, rapporteur : Oui madame la Présidente, cela demande un débat, que nous avons demandé. C'est un big bang car on gagne 30 ans mais c'est aussi un premier pas. C'est un premier pas car tout le monde pourra travailler ensemble. Si on pense que la France peut faire les choses toute seule, on n'y arrivera pas. C'est une réalité. C'est amusant, quand vous évoquez ce que l'on peut récupérer. Aujourd'hui l'OCDE dit que les enjeux sont de l'ordre de 100 à 240 milliards de dollars. Quand vous parlez de récupérer, vous parlez exactement comme les multinationales que nous avons auditionnées. Elles nous disaient que sur le delta de ce que nous allons gagner et de ce que nous allons perdre, peut-être que la France ne gagnerait pas grand-chose. Mais la question n'est pas là : l'important est qu'aujourd'hui nous stoppons l'hémorragie. Les règles du jeu aujourd'hui sont redéfinies. On part dans un nouveau système où on ne veut plus d'optimisation, d'évasion. Peut-être que ça

ne va encore assez loin mais nous ne pouvons pas tout faire d'un coup. Pour le contrôle, il faudra sûrement des moyens supplémentaires. Nous pouvons mentionner par ailleurs le potentiel de l'intelligence artificielle, qui pourrait nous permettre d'avoir de réelles avancées.

Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure pour avis. Sur les moyens, je ne suis pas le gouvernement, je ne vais pas répondre à sa place. Cependant ce qu'on peut dire est qu'on récupère déjà 20 milliards d'euros par an dans la lutte contre l'évasion fiscale, ce qui massif. On parle souvent des chiffres, des trous qu'on évalue et dont nous n'avons pas la certitude et qui ne sont pas véridiques. Or ce chiffre de 20 milliards d'euros est massif. Il y a une administration fiscale qui agit efficacement et dont nous pouvons saluer le travail. Sur les moyens je pense qu'il faudrait voir avec le gouvernement mais très honnêtement, je pense qu'il y a des outils qui sont mis en place. Il faut aujourd'hui que l'administration fiscale sache les utiliser de manière efficace mais je pense qu'on agit et dire que nous avons pris un an pour parler d'évasion et d'optimisation fiscales ce n'est pas très honnête. On agit, par exemple avec la taxe à 3 % sur le chiffre d'affaire du numérique sur laquelle le ministre Le Maire s'est engagé à l'automne dernier. On en a encore eu la preuve hier, il a réussi à convaincre l'Allemagne qu'il fallait prendre cet engagement ensemble avec les pays européens. De plus, il faut mentionner la proposition de directive du 21 mars 2018 sur l'établissement stable numérique qui comporte une définition de la présence digitale. Je ne peux donc pas entendre dire que nous n'avons rien fait en matière d'optimisation fiscale. Par ailleurs, ça été salué par les ONG que nous avons vues en auditions qui ont salué le fait qu'une mission d'information sur l'optimisation et l'évasion fiscales ait été ouverte au début de la législature et non pas à la fin. La volonté du gouvernement et de la majorité est d'agir, mais c'est une volonté transpartisane.

Mme Syra Silla. Merci monsieur le rapporteur, madame la rapporteure pour avis pour vos rapports et la clarté de vos explications. Il est vrai que cette convention multilatérale permet d'avancer, de faire un pas, mais je pense qu'il faudra comme vous l'avez dit, s'attaquer à cet outil qui permet aux entreprises multinationales d'éroder les bases d'imposition, à savoir les prix de transferts concernant la collecte d'informations. Ces derniers sont la problématique première de l'administration fiscale et pour l'avoir vu du côté avocats et du côté de Bercy on sait qu'il y a encore beaucoup de choses à faire. Il y a encore beaucoup de choses à faire, notamment concernant le prix de pleine concurrence, concernant la documentation sur les prix de transferts. On avance ! je ne sais pas quel est le calendrier mais il faudra vraiment s'attaquer à cette problématique parce que c'est là qu'il faut chercher de l'argent, et vous le savez bien Madame la rapporteure pour avis.

Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure pour avis. Je partage entièrement votre préoccupation. Hier j'ai passé la journée à l'Union européenne, j'ai rencontré des représentations permanentes et la Commission et je leur ai dit ce que vous êtes en train de dire. C'est urgent, il faut que les Etats membres s'accordent sur ce qu'est la création de valeur et sur son partage, en prenant en considération aussi que nous évoluons dans un contexte où il y a des pays en développement qui ont envie d'exister et qui doivent avoir aussi leur part du gâteau. Cela est compliqué et urgent parce qu'on n'est pas d'accord sur ce que doit être la création de valeur : est-ce uniquement l'utilisateur qui crée de la valeur ? Le développement des algorithmes ? Il y a plein de choses aujourd'hui qui contribuent à créer de valeur. Oui c'est urgent ! J'ai suggéré qu'il y ait des groupes de travail, que la Commission y réfléchisse, que nous tous y réfléchissions. Il y a quatre méthodes pour calculer les prix de transfert avec le principe de pleine concurrence, mais toutes les entreprises n'ont pas les moyens dont disposent des entreprises comme Google et Facebook pour réaliser ces calculs.

M. Bruno Fuchs. Je souhaiterais avoir une précision et ajouter une remarque. Concernant la précision il s'agit des pays qui ont signé notamment la Suisse, Panama, Jersey, l'Etat de Monaco, pourriez-vous détailler les engagements des pays en question ? Ma question porte sur le débat en cours actuellement. Nous faisons face à une convention multilatérale qui n'intègre par le numérique. Il s'agit d'un premier pas mais limité car une grande partie de l'économie n'est pas intégrée alors que nous allons vers la digitalisation et la numérisation. Je voudrais vous entendre là-dessus.

M. Benjamin Dirx, rapporteur. Je vais redire ce que j'ai affirmé tout à l'heure. Vous dites qu'il n'y a pas de dispositions sur le numérique, or au départ le numérique ces sont des entreprises comme les autres. On a bien des outils pour répondre à cela. Mais encore faut-il que les Etats, d'une part et de l'autre, signent ces accords. Le procès contre Google, avec cet outil en question, aurait pu être gagné d'emblée.

Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure pour avis. Concernant la première question, nous n'avons pas de conventions avec tous ces pays-là. Le Panama a signé la convention multilatérale mais ne l'a pas encore notifiée. Dans le rapport pour avis que je produis, à la fin, en annexe vous aurez l'ensemble de conventions couvertes par la France et les Etats partenaires avec les options retenues. Nous avons essayé de faire ce travail là qui est un travail titanesque. Je vous invite à lire le rapport et vous retrouverez l'ensemble de ces éléments. Avec Jersey nous n'avons pas de convention fiscale.

M. Benjamin Dirx, rapporteur. C'est compliqué, nous avons les documents, nous verrons les décisions prises par rapport à BEPS, on les voit sur le site de l'OCDE.

Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure pour avis. Je vous conseille d'aller sur le site de l'OCDE où vous trouverez l'ensemble des options choisies par chaque Etat et l'ensemble des notifications.

M. Christophe di Pompeo. Merci beaucoup pour ce rapport de qualité. C'est un rapport qui va dans le bon sens mais qui au fond de moi, me laisse un peu perplexe, car tout cela est de plus en plus complexe. Vous allez avoir les réglementations nationales, les conventions bilatérales et la convention multilatérale, avec ses différents articles adoptés ou non par les différents pays. A côté de ça vous avez une clause anti abus générale qui est maintenant posée avec une interprétation de l'administration fiscale qui va être très importante. Je crains que comme disait Anne, cette complexité se fasse au détriment des PME, par opposition aux grands groupes mieux armés. La complexité du processus me laisse perplexe. Ma question est simple : pensez-vous que le métier d'avocat fiscaliste ait encore de beaux jours devant lui ?

M. Benjamin Dirx, rapporteur. Un avocat conseil auditionné nous a dit que oui... Après, l'article 7 reste une grande avancée et il y a toujours des interprétations possibles sur les dispositions fiscales. Mais avec cette convention multilatérale nous aurons au moins un outil de référence. Maintenant lorsqu'on voudra une avancée commune, cela sera possible sur cette base. Et je le redis, nous avons gagné 30 ans. Dernier point, il faudra comme je l'ai souligné aider les PME et ETI, selon une démarche proactive.

Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure pour avis. Concernant les PME et les ETI il faut bien voir que les principales dispositions de la convention visent à lutter contre l'évasion et l'optimisation fiscales. Aujourd'hui, ces entreprises ont avant tout comme priorité de se conformer à leurs obligations fiscales. Elles peuvent devoir s'interroger sur des

problématiques comme la retenue à la source ou la définition de l'établissement stable, mais les principales nouveautés portent sur les dispositifs anti-abus.

Mme Samantha Cazebonne. Estimez-vous que contrairement au potentiel des avantages que certains craignent par rapport aux pays qui ont émis davantage de réserves, cela puisse au contraire leur procurer un avantage par rapport à des entreprises pratiquant le chalandage fiscal ? Dans la mesure où une entreprise respectueuse de ses devoirs fiscaux envers la société bénéficie d'une image positive.

M. Benjamin Dirx, rapporteur. Nous avons abordé cette question avec Total. En effet, on peut considérer qu'il y aura un avantage concurrentiel, si, dans le cadre d'une concession, un État est plus enclin à choisir une entreprise venant d'un pays avec lequel il a signé une convention qui lui permettra d'obtenir le maximum de bases d'imposition. Je rejoins l'avis que cela pourrait être un avantage concurrentiel.

Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure pour avis. On peut voir de manière très positive le fait de n'avoir émis que très peu de réserves et d'avoir été extrêmement ambitieux dans cette convention, car cela peut bénéficier aux entreprises d'un point de vue de leur image.

M. Benjamin Dirx, rapporteur. On a des entreprises qui voient bien que les choses ont changé aujourd'hui. Dans tous les cas, j'ai été ravi d'avoir été rapporteur sur ce sujet, certes complexe mais qui permet d'avoir des avancées. C'est un début. Le travail en collaboration avec les deux commissions est à approfondir au sein de l'Assemblée.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le projet de loi n° 901.

La séance est levée à dix-huit heures quarante-cinq.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 20 juin 2018 à 17 heures

Présents. - Mme Clémentine Autain, M. Bertrand Bouyx, Mme Samantha Cazebonne, Mme Mireille Clapot, M. Alain David, M. Christophe Di Pompeo, M. Benjamin Dirx, M. Michel Fanget, M. Bruno Fuchs, Mme Anne Genetet, M. Rodrigue Kokouendo, Mme Aina Kuric, Mme Amal-Amélia Lakrafi, M. Sébastien Leclerc, M. Jacques Maire, M. Denis Masségli, M. Christophe Naegelen, M. Frédéric Petit, Mme Laetitia Saint-Paul, Mme Marielle de Sarnez, M. Joachim Son-Forget, Mme Sira Sylla

Excusés. - M. Moetai Brotherson, Mme Laurence Dumont, M. Philippe Gomès, M. Meyer Habib, M. Michel Herbillon, M. Yves Jégo, M. Bruno Joncour, Mme Sonia Krimi, Mme Martine Leguille-Balloy, Mme Nicole Le Peih, Mme Marine Le Pen, M. Maurice Leroy, Mme Jacqueline Maquet, M. Jean-Luc Mélenchon, M. Ludovic Mendes, Mme Monica Michel, M. Jean-Luc Reitzer, M. Hugues Renson, M. Bernard Reynès, Mme Liliana Tanguy, M. Guy Teissier, M. Sylvain Waserman

Assistait également à la réunion. - Mme Bénédicte Peyrol

